
УДК [35.072.22:351.771](4)

В. В. ЧУМАК,

кандидат юридичних наук,

старший викладач кафедри адміністративної діяльності ОВС

факультету з підготовки фахівців для підрозділів міліції громадської безпеки

та кримінальної міліції у справах дітей

Харківського національного університету внутрішніх справ

ДОСВІД КРАЇН БАЛТІЇ ТА ГРУЗІЇ ЩОДО ПРОТИДІЇ КОРУПЦІЇ В ОРГАНАХ ВНУТРІШНІХ СПРАВ ТА МОЖЛИВІСТЬ ЙОГО ВИКОРИСТАННЯ В УКРАЇНІ

Зазначено, що явище корупції має руйнівний характер і уповільнює економічний розвиток країни. Розглянуто та проаналізовано досвід країн Балтії та Грузії у сфері боротьби проти корупції в органах внутрішніх справ, а також доведено доцільність обрання саме цих держав. На підставі проведеного аналізу стратегічних антикорупційних програм країн Балтії та Грузії сформульовано деякі корисні закономірності, які можуть стати в нагоді під час створення антикорупційної стратегії в Україні.

Ключові слова: *корупція, органи внутрішніх справ, досвід країн, країни Балтії, Грузія, антикорупційна стратегія.*

На сьогодні проблема корупції є одним із злободенних питань, актуальних не тільки для України, але і для більшості країн світу. Корупція – це складне соціальне, економічне і полі-

тичне явище, що зачіпає всі країни незалежно від рівня розвитку та не визнає національних кордонів. Вона завдає великої шкоди, уповільнюючи економічний розвиток суспільства

і підриваючи державні підвалини. Тому вивчення та аналіз світової практики боротьби з корупцією має важливе значення під час використання «кращих практик» у боротьбі з корупцією в Україні. До того ж, як зазначено у Преамбулі до Конвенції Організації Об'єднаних Націй проти корупції, попередження і викорінювання цього руйнівного явища – це обов'язок усіх держав, і для забезпечення ефективності своїх зусиль у цій галузі вони повинні співпрацювати одна з одною [1]. Оцінюючи рівень корупції у світі, можна говорити про умовний поділ усіх країн на дві великі групи – ті, які успішно справляються з цією проблемою, і ті, для яких корупція є нерозв'язними труднощами. У цих умовах міжнародне співробітництво у боротьбі з корупцією стало гострою необхідністю і у нашій державі. Очищення від корупції – це найголовніша цінність духовного відродження України.

Тому не дивно, що ця проблема з давніх пір займає розуми вчених. До аналізу міжнародного досвіду протидії корупції зверталися насамперед такі науковці, як Ф. В. Абрамов, О. М. Бандурка, А. В. Гайдук, С. М. Гусаров, І. В. Дробуш, А. І. Камінський, А. Т. Комзюк, Ю. В. Кідрук, І. В. Коруля, А. М. Кузнецов, Р. С. Мельник, О. С. Проневич, А. В. Сергєєв та багато інших. У своїх дослідженнях вчені визнають можливість використання певного міжнародного досвіду законодавчого та організаційного характеру. Але увагу дослідників, перш за все, привертають держави першої двадцятки, серед яких знаходяться Фінляндія, Сінгапур, Німеччина, Швеція, Польща, Франція тощо. **Метою** ж нашої статті є дослідити досвід країн Балтії та Грузії, а саме як ці країни здійснювали протидію корупції в органах внутрішніх справ, та проаналізувати можливість використання цього досвіду в Україні.

Паралельно виникає питання, чи варто взагалі звертати увагу на балтійський досвід, адже перші три місця рейтингу щодо рівня корупції займають зовсім інші країни – Данія, Фінляндія та Нова Зеландія [2]. Відповідь – однозначно так, оскільки серед країн пострадянського простору в «антикорупційному» списку лише Литва, Естонія і Латвія далеко випереджають колишні республіки СРСР. Інакше говорячи, починали ми свою незалежність з одних «стартових» позицій.

Перш за все на велику увагу заслуговує **досвід Естонії**. Ця держава за короткий термін змогла стати лідером серед Балтійських країн по боротьбі з корупцією, випередивши своїх найближчих сусідів – Литву та Латвію.

За словами голови спеціальної комісії по боротьбі з корупцією Кен-Марті Вахера, у боротьбі з корупцією важливий системний підхід. На його думку, вкрай важлива поінформованість громадськості про проблему корупції та про її ризики, а також максимальна відкритість і прозорість державно-адміністративної діяльності [3]. Розкриття випадків корупції – прихованих злочинів – багато в чому залежить від незалежності і потенціалу правоохоронних органів. Естонія доклала чимало зусиль у цій сфері.

Реформа поліції в Естонії почалася практично негайно після відновлення незалежності, йшлося не стільки про відродження поліцейської служби, скільки про спробу реформування радянської міліцейської системи, бо основною функцією поліції залишався захист держави, а не громадян.

За зразок побудови нової поліцейської системи естонці взяли фінську модель «невоєнізованої» поліції, що входить до складу Міністерства внутрішніх справ. При цьому принцип реформи був декларований дуже чітко: від радянської міліції як силовій структури – до демократичної поліцейській службі, з налагодженням принципово нових відносин із суспільством. Відповідно до фінської моделі Естонія поступово скоротила чисельний склад поліції.

Але, незважаючи на всі ці перетворення, рівень суспільної довіри до правоохоронних органів досить довго залишався дуже низьким. Щось треба було міняти, вживати радикальних методів.

Так, свій шлях Естонія почала з проведення великої реформи бюджетної політики. Незабаром в Естонії було введено 26-відсоткову «плоску шкалу» прибуткового податку. Плоский податок не «карав» людей за те, що вони працювали і отримували більше, на відміну від податкової системи, в основі якої була прогресуюча ставка податку. Небувале економічне зростання було видно відразу ж [4].

Наступним кроком стала програма загальної комп'ютеризації шкіл. За кілька років програму було успішно реалізовано, усі навчальні заклади були забезпечені безкоштовним Інтернетом. Водночас стрімко розвинулася і система інтернет-платежів, вся робота стала проводитися через комп'ютерну мережу. На первісному етапі застосовувалися різні пільгові схеми для населення, створювалися альтернативні способи оформлення різних документів через Інтернет. Все це сприяло популяризації системи інтернет-платежів та дозволило уникати спілкування з чиновниками в державних організаціях. Таким чином, ця програма дала змогу

виключити людський фактор як можливість для виникнення корупції.

Комп'ютеризація освіти та побуту громадян докорінно змінила життя естонського суспільства. Так, у 2005 році в Естонії стартував проєкт «Електронна поліція». Основним завданням проєкту було надання працівникам поліції можливості виконувати свою роботу незалежно від їх місцезнаходження.

Сьогодні поліція Естонії повністю відповідає європейській моделі, в тому числі і базовим принципам останньої: поліція за своєю природою є організацією, що обслуговує.

Ніяких привілеїв. У естонських поліцейських немає службових квартир, відомчих пансіонатів, лікарень та інших установ, немає соціальних пільг.

Рівень довіри понад усе. Головний критерій оцінки роботи поліції – рівень довіри населення. Саме з цим пов'язаний високий ступінь інформаційної відкритості поліції. На сайті департаменту поліції Естонії громадяни можуть знайти всю інформацію про структуру та діяльність поліції, зробити запити, відстежити стадії розгляду кримінальної або адміністративної справи.

Запровадження такої системної реформи було дуже складною справою, але результати перевершили всі очікування. На сьогодні естонська поліція вважається однією з найбільш сразкових у Європі [5].

Реформа правоохоронних органів Грузії була проведена швидко, масштабно і, як виявилось насправді, вельми ефективно. На сьогодні в українському Кабінеті Міністрів працює автор революційних перетворень в Міністерстві внутрішніх справ Грузії Ека Згуладзе, тому багато положень реформи грузинських правоохоронних органів будуть впроваджуватися і в Україні [6]. З чого починала Грузія? Реформа правоохоронних органів Грузії почалася з таких перетворень.

Скорочення штату. Для початку було значно скорочено штат міліції – в 3 рази. Практично повністю змінили людей в ДАІ. Всі функції, які дублювалися, передали іншим міністерствам і відомствам.

Основними підрозділами МВС Грузії після реформи стали патрульна служба і кримінальна поліція. Патрульна служба стала одночасно виконувати функції дорожньої поліції і миттєвого реагування на звернення громадян до служби екстреної допомоги.

Нові кадри. Нові поліцейські в Грузії взагалі не були поліцейськими. До того ж на місце звільнених спеціально не брали колишніх праців-

ників правоохоронних органів і навіть громадян із юридичною освітою. Така позиція пояснювалася тим, що освічена людина швидко навчається будь-якій справі, а ось щодо тих, хто має амбіції і шукає всюди свою вигоду, відучити від цих вад складніше.

Підготовка та перепідготовка кадрів. Грунтовно було перебудовано систему спеціальної освіти. На базі кількох шкіл МВС було відкрито поліцейську академію. Проходження спекурс у цій академії стало обов'язковою умовою для працевлаштування в поліції.

Матеріально-технічне забезпечення. Було чітко продумано матеріально-технічну базу. Наприклад, поліцейські автомобілі обладнані спеціальними засобами, що дозволяють перевірити будь-яку підозрілу машину або особу затриманого. У салон поліцейської машини було встановлено камери, усі розмови екіпажу записуються. Одна з головних умов роботи патрульної служби поліції полягає в тому, що її екіпаж не має право затримувати і опитувати людей поза огляду камери своєї машини, це можна робити тільки в певному секторі.

Встановлення гідної зарплати. Якщо працівник поліції не може утримувати себе та свою родину на зарплату, він навряд чи буде працювати чесно. Поліцейський повинен отримувати достатньо, щоб йому не вигідно було втратити своє місце.

Активна роз'яснювальна кампанія. Виявлялися не тільки факти злочину, а й велася роз'яснювальна робота серед населення про те, що «корупція – це погано».

Електронний документообіг. Всю документацію МВС Грузії, крім особливо секретних документів, було переведено в електронний вигляд. А спеціально розроблена програма розподіляла документи по співробітниках, з тим щоб відслідковувати хід виконання завдань, з нормативами на відповідь, автоматичним архівуванням.

Системність реформ. Перед тим як починати комплексну реформу поліції, одночасно реформувалися прокуратура і судова система. В іншому випадку, якби змінювалася тільки міліція, результату би не було [6].

До недавнього часу **Латвія** була однією з найбільш корумпованих країн у Євросоюзі. Але усвідомивши, що корупція – це, дійсно, проблема, яка гальмує розвиток країни у цілому, було зроблено певні рішучі кроки.

Створення спеціального бюро. 10 жовтня 2002 року з'явилося КНАВ – Бюро із запобігання та боротьби з корупцією загальною чисельністю 145 працівників. На відміну від інших

державних установ Латвії по боротьбі з корупцією, KNAB не має аналогів в Україні, принаймні, щодо структури і підходів у роботі. Головна мета цього Бюро полягає у розслідуванні і запобіганні корупції, а також у проведенні відповідних виховних заходів [7].

Широкі повноваження. Незважаючи на те, що антикорупційне бюро KNAB підпорядковувалося прем'єр-міністру Латвії, воно було наділено широкими повноваженнями, одним з яких була унікальна можливість перевіряти, чи виконуються фінансові вимоги до виборчих кампаній. Наприклад, Бюро стежить за тим, щоб юридичні особи не фінансували або жертвували кошти політичним партіям. Це суворо заборонено. До того ж здійснює контроль за тим, щоб не проводилося співфінансування політичних партій з-за кордону. За необхідності KNAB може одержати доступ до інформації в банках про ті чи інші рахунки.

Співробітники антикорупційного Бюро можуть проводити дізнання та оперативні заходи, в тому числі щодо високих посадових осіб з метою виявлення злочинних діянь у службі державних інституцій, якщо вони пов'язані з корупцією.

Тісна співпраця. Ще однією особливістю роботи KNAB є те, що інші суб'єкти оперативної діяльності, наприклад поліція, зобов'язані на вимогу Бюро забезпечувати проведення необхідних заходів.

Взагалі в роботі Бюро застосовуються різні методи, починаючи від перевірок декларацій чиновників, скарг та заяв від громадян, закінчуючи моніторингом громадської думки. Але, як виявилось, особливу увагу співробітники KNAB приділяють публікаціям у засобах масової інформації та телевізійним передачам про факти прояву корупції в країні [7].

Ще в 2004 році **поліцейська система Литви** була далека від загальноприйнятих європейських стандартів, тому їй потрібно було терміново міняти. Головний крок, який зробила влада Литви, – це боротьба з корупцією в поліцейських рядах. У країні було створено спеціальну антикорупційну групу, яка підпорядковується головному комісару і стежить за роботою інших поліцейських. Невелике, але важливе доповнення: люди, які входять до складу цієї групи, мають хорошу зарплату, і їх не можна підкупити.

Але впритул викорінення корупції почалося в поліції тільки в 2006 році, коли були застосовані цілком конкретні заходи.

Суворий контроль за роботою поліції. Насамперед усі поліцейські машини, а також осо-

бистий автотранспорт працівників було обладнано новітньою технікою: встановлено систему GPS, що передає контролюючим органам місцезнаходження поліцейського, відеокамери, які фіксують порушення, тощо.

Поліцейським було надано для роботи спеціальні алкотестери і радари, пам'ять яких неможливо стерти. Перевіряючий може в будь-який момент підключитися до приладу і перевірити, скільки разів той показував перевищення швидкості або алкогольне сп'яніння, а також чи збігаються ці показники з кількістю складених протоколів.

Покарання. Більшість працівників правоохоронних органів були звільнені й одержали кримінальне покарання за хабарі. Багато хто втратив спеціальну пенсію.

Високі штрафи. Самий дієвий спосіб вплинути на людину – це вдарити гривнею по кишені. У Литві всі штрафи збільшилися разів у десять, якщо не більше.

Роз'яснювальна робота. Серед працівників поліції неодноразово проводилися роз'яснювальні бесіди. Також були розроблені чіткі правила, як має поводитися поліцейський, якщо йому пропонують хабар або якщо він став мимовільним свідком такої ситуації.

Заохочення. Якщо поліцейський повідомляє про запропонований хабар, а людина, що запропонувала хабар, отримує покарання, то поліцейського за це преміюють [8].

Підсумовуючи вищезазначене, зауважимо, що в кожній країні свій шлях становлення та розвитку. Тому неможливо взяти і просто перенести успішно проведені реформи в інших країнах в Україну. Нам необхідно розробити власну стратегію протидії корупції в органах внутрішніх справ, що буде задовольняти національним особливостям і традиціям українців. Але нехтувати чужим досвідом теж не варто. Тож на підставі проведеного аналізу особливостей боротьби проти корупції у правоохоронних органах країн Балтії та Грузії можна сформулювати деякі корисні закономірності, які можуть бути покладені під час проведення антикорупційної реформи в Україні:

1. Системність у реформуванні. Щоб подолати прояви корупції замало поодиноких реформ. Запорукою успіху стане охоплення всіх без винятку сфер. Поодинокі реформи будуть безрезультатними та з часом зведуться нанівець не знищеною системою.

2. Гідна заробітна плата та пільги. Людина цінує своє перебування на державній службі, якщо у неї висока зарплата, гідне пенсійне забезпечення, соціальні пільги.

3. Забезпечення матеріально-технічними засобами – такими, що допоможуть під час виконання своїх професійних обов'язків, та такими, які дозволять здійснити контроль за роботою самих правоохоронців.

4. Створення електронної системи, яка дозволить максимально уникнути спілкування з

чиновниками та працівниками правоохоронних органів, а також дасть змогу відстежувати на відстані рух справи.

5. Проведення роз'яснювальної роботи з населенням та підвищення його рівня освіти. У розвинутих країнах, як правило, рівень корупції низький.

Список використаних джерел

1. Конвенція Організації Об'єднаних Націй проти корупції : від 31 жовт. 2003 р. ; ратиф. Україною із за явами законом від 18 жовт. 2010 р. № 251-V [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/995_c16.
2. Рейтинг стран по уровню коррупции [Електронний ресурс] // NONEWS : [сайт]. – Режим доступу: <http://nonews.co/directory/lists/countries/corruption>.
3. Вахер: в борьбе с коррупцией важен системный подход [Електронний ресурс] // Postimees : [газета]. – 26 сент. 2014 г. – Режим доступу: <http://rus.postimees.ee/2933515/vaher-v-borbe-s-korruptsiej-vazhen-sistemnyj-podhod>.
4. Отчет по анализу лучших практик международного опыта в сфере борьбы с коррупцией [Електронний ресурс] / подгот.: Соц. корпоратив. фондом «Зубр» в рамках проекта «Формирование атмосферы нетерпимости к коррупции в обществе» по заказу Упр. внутр. политики Вост.-Казахстан. обл. // Официальный интернет-ресурс акима Восточно-Казахстанской области. – г. Усть-Каменогорск, 2009 г. – Режим доступу: <http://www.akimvko.gov.kz/ru/right/otchet-po-analizu-luchshix-praktik-mezhdunarodnogo-opyita-v-sfere-borbyi-s-korruptsiej.html>.
5. Мишина Е. Те же менты, но в профиль [Електронний ресурс] / Екатерина Мишина // Институт современной России : [сайт] / The Institute of Modern Russia, Inc. – 29 марта 2012 г. – Режим доступу: <http://www.imrussia.org/ru/аналитика/право/1214-is-russian-police-reform-doomed-lessons-from-estonia-and-georgia>.
6. Экс-министр образования Грузии: Как только вы победите коррупцию – Украина встанет на ноги [Електронний ресурс] // Свободная зона : информ.-аналит. портал Балто-Черномор. региона. – Режим доступу: <http://www.szona.org/eks-ministr-obrazovaniya-gruzii-kak-tolko-vy-pobedite-korruptsiyu-ukraina-vstanet-na-nogi/>.
7. Іванченко Г. Національне бюро розслідувань. Бути чи не бути? [Електронний ресурс] / Григорій Іванченко // Ні корупції! : Блогери України проти корупції. – 20 листоп. 2013 р. – Режим доступу: <http://nikorupciji.org/2013/11/20/natsionalne-byuro-rozsliduvan-buty-chy-ne-buty/>.
8. Стецко Л. Полиция Литвы до и после реформы [Електронний ресурс] / Людмила Стецко // intex-press.by : Барановичский новост. портал. – 5 авг. 2013 г. Режим доступу: <http://www.intex-press.by/ru/971/society/14153>.

Надійшла до редколегії 18.12.2014

ЧУМАК В. В. ОПЫТ СТРАН БАЛТИИ И ГРУЗИИ В СФЕРЕ ПРОТИВОДЕЙСТВИЯ КОРРУПЦИИ В ОРГАНАХ ВНУТРЕННИХ ДЕЛ И ВОЗМОЖНОСТИ ЕГО ИСПОЛЬЗОВАНИЯ В УКРАИНЕ

Отмечено, что явление коррупции обладает разрушительным характером и замедляет экономическое развитие страны. Рассмотрен и проанализирован опыт стран Балтии и Грузии в сфере борьбы против коррупции, а также доказана целесообразность выбора именно этих государств. На основании проведенного анализа стратегических антикоррупционных программ против коррупции в странах Балтии и Грузии сформулированы некоторые полезные закономерности, которые могут пригодиться при создании антикоррупционной стратегии Украины.

Ключевые слова: коррупция, органы внутренних дел, опыт стран, страны Балтии, Грузия, антикоррупционная стратегия.

CHUMAK V. V. EXPERIENCE OF THE BALTIC COUNTRIES AND GEORGIA OF COMBATING THE CORRUPTION IN LAW ENFORCEMENT AGENCIES AND THE POSSIBILITY OF ITS USING IN UKRAINE

The article states that the phenomenon of corruption is destructive and slows down the economic development.

The experience of the Baltic country and Georgia in the fight against corruption in law enforcement agencies, and the expediency of the election of these states are considered. Measures that were applied by Georgia, Latvia, Lithuania and Estonia to combat corruption in law enforcement agencies are considered.

The article states that in the «anti-corruption» list among post-Soviet countries only Lithuania, Estonia and Latvia proceeded far ahead from former Soviet republics. Ukraine started its independence with some «starting» position.

It is emphasized that Estonia could in the short term become a leader among the Baltic countries to combat corruption, ahead of its nearest neighbors – Lithuania and Latvia.

On the basis of the analysis of strategic anti-corruption program in the Baltic States and Georgia there were formulated some useful patterns, that can be useful while creating anti-corruption strategy in Ukraine:

1. Systematic reforming. To overcome the corruption the applying of reforms is not enough. The key to success will cover all areas without exception. Single reform will be unsuccessful and eventually will be reduced to zero indestructible system.
2. Decent wages and benefits. A person treasures the civil service, if it offers the high wages, decent pensions and social benefits.
3. Providing logistical means: those that help the course of their professional duties, and those that will make the most control over the work of law enforcement.
4. Creation of an electronic system which will allow avoiding contact with government officials and law enforcement officials, and will help to keep track of the progress within the case.
5. Conducting the increase of level of education. A low level of corruption in developed countries.

Keywords: *corruption, law enforcement, the experience of countries, Baltic countries, Georgia, anti-corruption strategy.*
